

INTERPRETASI MODERN MAKNA MENYALAHGUNAKAN WEWENANG DALAM TINDAK PIDANA KORUPSI

Kajian Putusan Nomor 977 K/Pid/2004

A MODERN INTERPRETATION OVER THE ABUSE OF AUTHORITY IN CORRUPTION

An Analysis of Decision Number 977 K/Pid/2004

A'an Efendi

Fakultas Hukum Universitas Jember

Jl. Kalimantan 37 Kampus Tegalboto Kotak Pos 9 Jember 68121

Email: aan_efendi.fh@unej.ac.id

Naskah diterima: 10 Februari 2019; revisi: 18 Desember 2019; disetujui 26 Desember 2019

<http://dx.doi.org/10.29123/jy.v12i3.380>

ABSTRAK

Ketiadaan kejelasan makna menyalahgunakan wewenang sebagai bagian inti tindak pidana korupsi dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 (UU PTPK), berimplikasi pada kewajiban bagi hakim yang menerapkan pasal tersebut terhadap kasus konkret (kasus tindak pidana korupsi), untuk melakukan interpretasi guna menemukan apa makna yang sebenarnya. Penelitian ini fokus pada masalah interpretasi modern untuk menemukan makna menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi. Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum doktrinal dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Penelitian ini menghasilkan kesimpulan: *pertama*, menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi berdasarkan UU PTPK harus ditafsirkan dalam konteks tindak pidana dalam ruang lingkup hukum pidana bukan hukum administrasi. *Kedua*, Putusan Mahkamah Agung Nomor 977 K/Pid/2004 yang menafsirkan makna menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK dengan mengambil alih konsep menyalahgunakan wewenang dalam

hukum administrasi adalah tidak tepat. Menafsirkan menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK sama dengan menyalahgunakan wewenang dalam hukum administrasi, berimplikasi pada dualism pengaturan dan penyelesaian menyalahgunakan wewenang, dan hal ini berakibat pada tidak adanya kepastian hukum.

Kata kunci: interpretasi modern; menyalahgunakan wewenang; korupsi.

ABSTRACT

The lack of clarity on the definition of the term "abusing authority" as the core element of corruption, as stated in Article 3 of Law Number 20 of 2001 (PTPK Law), implies the obligation for judges who apply the article against concrete cases to interpret the real meaning. This research focuses on the problem of modern (contemporary) interpretation to find the purpose of abusing the authority in corruption. The type of research is doctrinal legal research with the legislation approach, conceptual approach, and case approach. This research concludes: First, abusing authority in corruption must

be interpreted in the context of criminal acts within the scope of criminal law rather than administrative law. Second, the Supreme Court Decision Number 977 K/Pid/2004 that understanding the meaning of abusing authority in Article 3 of the PTPK Law by taking over the concept of abusing authority in administrative law is inappropriate. Interpreting the term "abusing

authority" in Article 3 of the PTPK Law is similar to that in administrative law, can be implicated in the dualism of regulation and resolution of this problem, and this can cause the absence of legal certainty.

Keywords: modern interpretation; abuse of authority; corruption.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penelitian ini beranjak dari ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang untuk seterusnya disebut UU PTPK, yang menetapkan sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).

Pasal 3 UU PTPK tersebut memuat bagian inti delik atau tindak pidana (*delicts bestandelen*) yang meliputi:

1. Dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi;
2. Menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan;
3. Dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Satu dari tiga bagian inti tindak pidana tersebut, yaitu menyalahgunakan wewenang, tidak ada penjelasan maknanya secara terang dalam UU PTPK, baik itu dalam batang tubuh, penjelasan umum maupun penjelasan pasal-pasalnya. Berdasarkan penelusuran dari risalah pembahasan UU PTPK, baik itu UU PTPK 1999 maupun UU PTPK yang perubahan, juga tidak ditemukan pengertian dari menyalahgunakan wewenang yang ada dalam Pasal 3 UU PTPK. Pasal UU PTPK dibahas, tetapi yang dipersoalkan tentang alternatif sanksi pidana seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun yang menjadi rancu bila dihubungkan dengan Pasal 21 ayat (4) huruf a KUHAP (Setjen DPR RI, 1999:5).

Ketiadaan kejelasan makna menyalahgunakan wewenang sebagai bagian inti tindak pidana korupsi dalam Pasal 3 UU PPTK tersebut, berimplikasi pada kewajiban bagi hakim yang menerapkan pasal tersebut terhadap kasus konkret (kasus tindak pidana korupsi) untuk melakukan interpretasi guna menemukan apa makna yang sebenarnya. Talmadge (2011:179-180) menyatakan bahwa tugas konstitusional pengadilan dalam suatu kasus adalah menerapkan kehendak badan pembentuk undang-undang yang dinyatakan dalam undang-undang. Pengadilan menggunakan prinsip-prinsip interpretasi untuk menafsirkan guna menemukan kehendak badan pembentuk undang-undang tersebut secara tepat.

Putusan hakim yang menafsirkan makna menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK adalah Putusan Nomor 977 K/Pid/2004, dalam perkara tindak pidana korupsi dengan terdakwa HHS. Pada bagian menimbang dalam Putusan Nomor 977 K/Pid/2004, majelis hakim menafsirkan menyalahgunakan wewenang dengan mengambil alih pengertian menyalahgunakan wewenang dalam hukum administrasi yang terdiri atas 3 (tiga) wujud, yaitu:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar untuk ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain;
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Pertimbangan hukum Putusan Nomor 977 K/Pid/2004 ini berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara, yang dikuatkan oleh Putusan Nomor 1340 K/Pid/1992 tanggal 17 Februari 1992, dalam perkara tindak pidana korupsi sertifikat ekspor dengan terdakwa MW. Dalam perkara ini Mahkamah Agung melakukan penghalusan hukum (*rechtsverwijning*) pengertian luas dari Pasal 1 ayat (1) sub b Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, dengan cara mengambil alih pengertian menyalahgunakan kewenangan yang ada pada Pasal 52 ayat (2) huruf b Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.

Putusan lain yang memaknai menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi berdasarkan UU PTPK, dengan mengambil alih makna menyalahgunakan wewenang dalam hukum administrasi, adalah Putusan Nomor 979 K/Pid/2004 dalam perkara tindak pidana korupsi dengan terdakwa HHS, Putusan Nomor 1485 K/Pid.Sus/2013 dalam perkara tindak pidana korupsi dengan terdakwa MRK, Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Pinang Nomor 3/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Tpg dalam perkara tindak pidana korupsi dengan terdakwa S, dan Putusan Pengadilan Negeri Tanjung Pinang Nomor 3/Pid.Sus-TPK/2015/PN.Tpg dalam perkara tindak pidana korupsi dengan terdakwa Y.

Pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 977 K/Pid/2004 tersebut, menarik untuk diteliti mengenai tepat atau tidak memaknai unsur menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi pada Pasal 3 UU PTPK, dengan mengambil alih konsep menyalahgunakan wewenang dalam hukum administrasi. Hal ini mengingat bahwa menyalahgunakan wewenang menurut hukum administrasi bukan tindak pidana, tetapi merupakan tindakan dalam ruang lingkup hukum administrasi, dan telah tersedia mekanisme penyelesaiannya berdasarkan hukum administrasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, ditetapkan rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Apa makna menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK jika dianalisis menggunakan interpretasi modern?
2. Apakah pertimbangan Putusan Nomor 977 K/Pid/2004 yang menafsirkan menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK, merupakan menyalahgunakan wewenang dalam konsep hukum administrasi sudah tepat, jika dianalisis dengan interpretasi modern?

C. Tujuan dan Kegunaan

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menemukan makna menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK berdasarkan analisis menggunakan interpretasi modern.
2. Menemukan pertimbangan Putusan Nomor 977 K/Pid/2004 yang menafsirkan makna menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK merupakan menyalahgunakan wewenang dalam konsep hukum administrasi adalah tidak tepat.

Kegunaan yang diharapkan diperoleh dari penelitian ini meliputi kegunaan teoritis dan kegunaan praktis, yaitu:

1. Kegunaan teoritis dalam rangka pengembangan hukum, khususnya hukum yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi.
2. Kegunaan praktis penelitian ini berhubungan manfaatnya dalam praktik, yaitu menjadi referensi bagi pembentuk undang-undang dalam rangka revisi UU

PTPK pada masa yang akan datang, serta bagi hakim dalam rangka memutuskan perkara-perkara tindak pidana korupsi.

D. Tinjauan Pustaka

1. Interpretasi

Interpretasi disebut juga penafsiran. Menurut pengertian umum, interpretasi berarti kegiatan untuk menemukan ide-ide. Interpretasi merupakan seni menemukan makna yang sebenarnya dari setiap bentuk kata-kata, yaitu makna yang hendak disampaikan penulis kata-kata yang memungkinkan orang lain mendapatkan dari kata-kata itu ide yang sama sebagaimana yang ingin disampaikan oleh penulisnya (Klass, 2018:6). Mengapa interpretasi dibutuhkan? Peter Brett menyitir pendapat Holmes menyatakan bahwa kata bukan kristal, jernih, dan tidak berubah tetapi kulit dari pemikiran yang hidup dan dapat sangat bervariasi dalam warna dan isi sesuai keadaan dan waktu di mana kata itu digunakan, kata memiliki sifat sulit dipahami (Brett, 1953:99).

Selain kata yang memiliki sifat sulit dipahami, apa yang dimaksud dengan makna itu sendiri juga memiliki banyak arti. Ogden & Richards (1923:186-187) telah mengidentifikasi pelbagai definisi dari makna sebagai berikut:

1. Milik hakiki.
2. Hubungan unik yang tidak dapat dianalisis dengan hal lain.
3. Kata lainnya yang dilampirkan pada kata dalam kamus.
4. Konotasi kata.
5. Sebuah esensi.
6. Suatu kegiatan yang diproyeksikan menjadi suatu objek.
7. (a) suatu peristiwa yang dimaksudkan.
(b) suatu kemauan.
8. Tempat apapun dalam suatu sistem.
9. Konsekuensi praktis dari sesuatu dalam pengalaman masa depan kita.

10. Konsekuensi teoritis yang terlibat dalam atau tersirat oleh pernyataan.
11. Emosi yang timbul oleh apapun.
12. Yang sebenarnya terkait dengan tanda oleh relasi yang dipilih.
13. (a) efek mnemonik dari suatu stimulus. Asosiasi diperoleh.
(b) beberapa kejadian lain yang efek mnemonik dari kejadian apapun adalah sesuai.
(c) apapun yang ditafsirkan sebagai tanda.
(d) apapun yang disarankan.
14. Yang benar-benar dirujuk oleh pengguna simbol.
15. Apa yang harus dirujuk oleh pengguna simbol.
16. Digunakan oleh pengguna simbol untuk merujuk dirinya sendiri.
17. Yang menjadi penafsir simbol.
 - a. Merujuk.
 - b. Percaya dirinya akan merujuk.
 - c. Percaya bahwa pengguna simbol akan merujuk.

Dalam konteks hukum, interpretasi berarti menemukan makna linguistik dari teks hukum yang memiliki otoritas atau kekuatan mengikat (Solum, 2010:100-101). Interpretasi adalah proses untuk menentukan maksud yang benar dari suatu dokumen tertulis yang dapat berupa peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan, atau kontrak-kontrak (Martin, 2002:261).

Interpretasi undang-undang adalah kegiatan menafsirkan undang-undang untuk menghasilkan makna linguistik dari teks undang-undang (Solum, 2010:100-101). Menginterpretasi undang-undang adalah menemukan makna yang tepat sehingga dapat diterapkan pada kasus tertentu (De Sloovere, 1936:219). Undang-undang diinterpretasi karena kata-katanya tidak jelas. Ketidakjelasan kata-kata itu dapat berupa kata-kata ambigu, yaitu kata-kata yang memiliki lebih dari satu pengertian maupun kata-kata yang tidak jelas (*vague*) yaitu merujuk pada batas makna suatu kata di mana tidak jelas apakah

suatu objek tertentu termasuk di dalamnya atau tidak (Barnett, 2011:67).

Menurut Dworkin (1982:257), interpretasi hukum itu adalah praktik hukum tidak hanya ketika ahli hukum menafsirkan dokumen atau undang-undang tetapi secara umum. Penafsiran adalah kegiatan intelektual yang berhubungan dengan menentukan pesan normatif yang timbul dari suatu teks (Kelsen, 2005:348).

Interpretasi yang dikenal dalam hukum yaitu interpretasi bahasa; interpretasi teleologis atau sosiologis; interpretasi sistematis; interpretasi historis; interpretasi komparatif; interpretasi futuristis; dan interpretasi restriktif dan ekstensif (Mertokusumo & Pitlo, 1993:14-20). Tujuan dari kegiatan interpretasi terhadap undang-undang untuk menjamin bahwa tindakan hakim sebagai perantara dari pembentuk undang-undang dilakukan dengan tepat (Fallon Jr., 2014:686).

Interpretasi sering dipertukarkan dengan konstruksi meskipun terdapat perbedaan di antara keduanya. Interpretasi adalah kegiatan mengidentifikasi maknasemantik dari penggunaan bahasa tertentu dalam konteks, sedangkan konstruksi adalah kegiatan menerapkan makna yang telah diidentifikasi itu pada keadaan faktual tertentu (Barnett, 2011:67). Interpretasi berhubungan dengan identifikasi makna dari kata-kata individu, sedangkan konstruksi proses mengidentifikasi makna pemberlakuan ketentuan secara keseluruhan (McLeod, 1996:224).

2. Interpretasi Modern

Interpretasi modern adalah interpretasi yang menekankan arti kata-kata dalam konteks di mana kata itu digunakan, sehingga yang

paling penting dalam interpretasi modern adalah kemampuan mengidentifikasi unsur-unsur yang membentuk konteks tersebut. Interpretasi modern memaknai kata-kata berdasarkan dua konteks, yaitu masalah bahasa yang berlaku untuk semua komunikasi linguistik, dan masalah hukum yang mempertimbangkan masalah-masalah khusus dari interpretasi yang muncul dari sifat teknis undang-undang (McLeod, 1996:278).

Menurut pandangan interpretasi modern undang-undang adalah suatu tindakan yang memiliki tujuan, dan hakim menafsirkan undang-undang untuk melaksanakan tujuan tersebut (Brannon, 2018:11). Dalam melakukan interpretasi modern kata-kata dalam undang-undang harus dibaca dalam seluruh konteksnya dan dalam gramatikalnya, serta dalam pemahaman umum, sesuai dengan maksud undang-undang, tujuan undang-undang, dan maksud dari badan pembentuk undang-undang. Interpretasi modern mensyaratkan memeriksa makna kata yang digunakan dalam undang-undang, konteks ketentuan dalam undang-undang, maksud dan tujuan undang-undang, dan maksud dari pembentuk undang-undang (Li & Piccolo, 2007:3).

Ada dua pokok bahasan dalam interpretasi modern, yaitu analisis konteks mengenai masalah bahasa, dan analisis konteks mengenai masalah hukum. Mengenai analisis konteks masalah bahasa, McLeod (1996:279) menyatakan bahwa pengadilan sering bergantung pada kamus untuk mencari makna suatu kata dibandingkan dengan menggunakan interpretasi undang-undang. Dalam *Attorney-General's Reference No. 1 of 1998*, Majelis Tinggi (*the House of Lords*) pada Parlemen Inggris harus memutuskan apakah seseorang yang menerima informasi tetapi ia tidak berusaha untuk memperolehnya

dikategorikan sebagai 'memperoleh' menurut *the Company Securities (Insider Trading) Act 1985*. *The House of Lords* menjawab pertanyaan ini secara afirmatif atas dasar bahwa dalam konteks pembahasan undang-undang, Parlemen pasti bermaksud memberi makna yang luas pada kata 'memperoleh' yang pada dasarnya sama dengan 'menerima.' Dari putusan *the House of Lords* ini ada satu pelajaran yang dapat dipetik, bahwa makna dalam kamus tidak selamanya dapat menjadi rujukan dalam memutus suatu perkara hukum.

Dalam melakukan analisis konteks mengenai bahasa dalam interpretasi modern terdapat 4 (empat) prinsip, yaitu: prinsip *the noscitur a sociis*, prinsip *ejusdem generis*, prinsip *the expressio unius exclusio alterius*, dan prinsip peringkat (*the rank principle*) (McLeod, 1996:279-283). Prinsip pertama adalah prinsip *the noscitur a sociis* yang makna leksikalnya adalah suatu hal diketahui dari *associated-nya* (*a thing is known by its associates*). Dalam perkara *Foster v. Diphwys Casson State Co (1887)*, undang-undang yang relevan menyatakan bahwa bahan peledak bisa dibawa ke tambang hanya jika bahan peledak itu terisi dalam 'peti atau tabung.' Pertanyaan untuk pengadilan adalah apakah tas kain boleh untuk tempat bahan peledak. Pengadilan menyatakan bahwa dalam konteks, apa yang termasuk di dalam pengertian tempat untuk bahan peledak itu adalah wadah dengan kekuatan dan soliditas yang sama dengan 'tabung,' dan tas kain tidak sesuai dengan undang-undang.

Prinsip kedua adalah prinsip *ejusdem generis*. Secara harfiah berarti jenis atau kelompok yang sama. Berdasarkan prinsip ini ketika undang-undang memuat daftar khusus yang diikuti istilah umum, istilah umum tersebut harus diinterpretasi secara terbatas hanya pada

benda dengan jenis atau kelompok yang sama sebagaimana yang ada di dalam daftar. Misalnya, undang-undang mengatur daftar alat transportasi yang digerakkan tenaga manusia terdiri atas sepeda roda dua, sepeda roda tiga, sepeda roda satu, dan alat transportasi lainnya. Sepeda motor tidak termasuk alat transportasi lainnya seperti yang dimaksud dalam undang-undang.

Prinsip selanjutnya adalah prinsip *the expressio unius exclusio alterius* yang harfiahnya berarti menetapkan yang satu meniadakan yang lain. Berdasarkan prinsip ini jika undang-undang memuat daftar apa yang dicakup, segala sesuatu yang lain tidak termasuk di dalamnya. Misalnya, jika undang-undang mengatur daftar seniman pembuat tembikar, pembuat barang seni dari kaca, pelukis, penyair, penulis, dan pemahat, tetapi tidak mencantumkan penenun, maka penenun tidak tercakup dalam undang-undang. Hanya pekerjaan yang terdaftar saja yang tercakup. Semua pekerjaan lain tidak tercakup.

Prinsip terakhir adalah prinsip peringkat. Berdasarkan prinsip ini di mana serangkaian *item* dari peringkat tertentu diikuti kata residunya, maka kata residu itu dianggap tidak dimaksudkan untuk masuk dalam *item* dari peringkat yang berbeda. Dalam *Casher v. Holmes (1831)* diberikan gambaran tentang prinsip tersebut, bahwa ketentuan yang mengenakan bea cukai tembaga, kuningan, timah, dan semua logam lain yang tidak disebutkan dikatakan tidak berlaku untuk perak dan emas. Pada era yang lebih modern, frasa ‘petugas atau pemeriksa pengadilan’ dalam *RSC Ord.39.r.4(a)* dikatakan tidak berlaku untuk hakim.

Selain empat prinsip tersebut, ada satu prinsip lagi sebagaimana dikemukakan Putman (1998:57) yaitu prinsip *pari materia*. Prinsip

ini berasal dari kata Latin yang berarti pada subjek (pokok bahasan) yang sama. Berdasarkan prinsip ini bahwa undang-undang yang berhubungan dengan subjek yang sama harus diinterpretasi secara konsisten. Misal, *Fair Housing Act* melarang diskriminasi atas dasar preferensi gender. *Fair Employment Act* juga menggunakan istilah preferensi gender. Istilah tersebut (preferensi gender) harus diinterpretasi secara konsisten dalam dua undang-undang tersebut, kecuali masing-masing undang-undang memberikan definisi yang berbeda dengan jelas.

Analisis konteks mengenai hukum bermakna berarti setiap kata, frasa, bagian, sub-bagian, pasal, dan ayat dalam undang-undang harus ditafsirkan dalam konteks seluruh undang-undang. Untuk memahami hal tersebut harus melihat dengan saksama anatomi undang-undang yang ditafsirkan.

Menurut McLeod (1996:285) bagian pertama yang harus dilihat dari undang-undang adalah *preambles* yang di situ memuat penjelasan mengapa undang-undang dibuat. Undang-undang di Indonesia tidak terdapat bagian yang disebut *preambles* ini. Namun demikian, apabila dicermati yang dimaksud *preambles* ini dalam undang-undang Indonesia adalah merupakan konsiderans ‘Menimbang’ di mana di situ dituangkan alasan dibuatnya undang-undang (Marzuki, 2005:118). Setelah menelaah dengan saksama bagian konsiderans ‘Menimbang,’ maka untuk melakukan interpretasi modern harus melihat bagian-bagian selanjutnya dari undang-undang yang diinterpretasi.

Undang-undang meliputi bab-bab yang terdiri atas pasal-pasal, dan setiap pasal terdiri atas ayat-ayat, yang kemudian ayat-ayat itu memuat beberapa butir atau angka atau huruf.

Untuk Bab I yang merupakan ketentuan umum memuat pengertian dan di situ tidak ada ayat, tetapi angka 1 dan seterusnya.

Bab dalam undang-undang memuat pengaturan mengenai hal tertentu yang kemudian dijabarkan dalam pasal-pasal. Misalnya, untuk mengetahui apakah yang dimaksud uang paksa dalam Pasal 87 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah salah satu jenis sanksi yang dikenal dalam hukum administrasi, maka harus dianalisis di bab mana Pasal 87 itu dimuat. Pasal 87 terdapat pada Bab XIII yang berjudul Penyelesaian Sengketa Lingkungan, yang selanjutnya Bab ini dibagi menjadi 3 (tiga) Bagian, dan Pasal 87 ayat (3) berada pada Bagian Ketiga tentang Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Pengadilan. Selanjutnya harus juga dilihat pengertian sengketa lingkungan pada Ketentuan Umum pada Bab I. Sengketa lingkungan berdasarkan Pasal 1 angka 25 adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih, yang timbul dari kegiatan yang berpotensi dan/atau telah berdampak pada lingkungan hidup.

Dari menganalisis Bab III mengenai Penyelesaian Sengketa Lingkungan, Bagian Ketiga mengenai Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup Melalui Pengadilan, dan pengertian sengketa lingkungan menurut Pasal 1 angka 25, maka dapat ditafsirkan bahwa uang paksa dalam Pasal 87 ayat (3) bukan uang paksa sebagaimana dikenal dalam hukum administrasi. Uang paksa yang dimaksud Pasal 87 ayat (3) itu berada pada ruang lingkup gugatan sengketa lingkungan di pengadilan, yang berarti uang paksa itu penjatuhannya dilakukan oleh hakim. Uang paksa yang dikenal dalam hukum administrasi tidak dijatuhkan oleh hakim tetapi ditetapkan

oleh badan atau pejabat yang berwenang karena terjadinya pelanggaran norma-norma hukum administrasi, misalnya pemegang izin membuang limbah melanggar syarat izin yang telah ditetapkan.

3. Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) atau yang dalam konsep hukum administrasi Prancis disebut *détournement de pouvoir* adalah salah satu jenis ketidaksahan yang menyebabkan keputusan badan atau pejabat pemerintahan dapat dibatalkan (Auby, 1970:549). Penyalahgunaan wewenang terjadi ketika badan atau pejabat pemerintahan menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang menyimpang atau berbeda dari maksud diberikannya wewenang (Efendi & Poernomo, 2017:127).

Penyalahgunaan wewenang adalah tindakan yang cacat oleh badan atau pejabat pemerintahan, yaitu mereka melaksanakan wewenangnya untuk mencapai tujuan yang berbeda dari tujuan yang seharusnya diberikan wewenang tersebut (Parchomiuk, 2018:456).

Menurut Schwartz (2006:216), tindakan badan atau pejabat pemerintahan dikategorikan sebagai tindakan penyalahgunaan wewenang jika:

1. Badan atau pejabat pemerintahan tersebut melakukan tindakan dalam ruang lingkup wewenangnya, mengikuti prosedur dengan tepat, dan mematuhi ketentuan undang-undang serta regulasi yang mengatur tindakannya, tetapi ia menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari tujuan diberikannya wewenang itu.
2. Penyalahgunaan wewenang adalah ketika badan atau pejabat pemerintahan menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang dilarang, yaitu tujuan lain dari

yang dimaksudkan oleh pembentuk undang-undang.

3. Badan atau pejabat pemerintahan melakukan tindakan bukan untuk tujuan kepentingan umum, tetapi untuk tujuan personal atau pribadi.

Penyalahgunaan wewenang oleh badan atau pejabat pemerintahan merupakan penyimpangan asas dalam hukum administrasi, yaitu asas spesialisasi atau *specialiteitsbeginsel*. Menurut asas ini organ pemerintahan harus menggunakan wewenangnya untuk mengambil keputusan tidak untuk tujuan lain selain tujuan yang dikehendaki dari diberikannya wewenang tersebut (Seerden & Stroink, 2002:168).

Penyalahgunaan wewenang melibatkan 3 (tiga) unsur utama, yaitu: (1) *met opzet* (dengan sengaja); (2) mengalihkan tujuan wewenang; dan (3) ada *interest* pribadi yang negatif (Hadjon, 2015:60). Dengan demikian, penyalahgunaan wewenang terjadi dengan kesengajaan bukan kealpaan atau kelalaian, yaitu dengan sengaja mengalihkan tujuan wewenang sehingga menyimpang dari tujuan diberikannya wewenang tersebut. Tindakan mengalihkan tujuan wewenang tersebut dilandasi kepentingan pribadi yang negatif, misalnya untuk memperoleh keuntungan pribadi atau untuk orang lain.

Tindakan penyalahgunaan wewenang menjadi dasar pembatalan keputusan badan atau pejabat pemerintahan oleh pengadilan. Pembatalan itu ketika faktanya badan atau pejabat pemerintahan dengan sengaja menggunakan wewenangnya untuk tujuan selain dari tujuan diberikannya wewenang tersebut (Auby, 1970:549). Pembatalan itu dapat disertakan ganti kerugian jika keputusan yang dibatalkan menimbulkan kerugian bagi orang yang terkena keputusan tersebut.

4. Tindak Pidana Korupsi

Kata ‘korupsi’ dari bahasa lama Prancis *corrupt* yang berarti tidak sehat, korup, atau kasar, dan secara langsung dari kata Latin *corruptus* yang berarti merusak. Secara kiasan artinya korup, membujuk, menyuap (www.etymonline.com). Korupsi berarti kebobrokan, penyimpangan, noda, gangguan integritas, kebajikan atau prinsip moral, khususnya nilai kewajiban pejabat publik karena penyuapan (Garner, 2004:371).

Korupsi tidak memiliki definisi tunggal tetapi sangat beragam. Korupsi didefinisikan dengan cara yang berbeda, dan tiap definisi kurang dalam beberapa aspek. Selama beberapa tahun, pertanyaan mengenai definisi korupsi memikat proporsi yang besar dengan menghabiskan waktu pada diskusi saat pertemuan atau konferensi tentang korupsi (Tanzi, 1998:8).

Mengenai definisi korupsi, *Conseil de L'europe* (1999:1) dalam penjelasan laporannya mengenai *Criminal Law Convention on Corruption* menjelaskan:

Terlepas dari sejarah panjang dan penyebaran fenomena korupsi di masyarakat saat ini, tampaknya sulit untuk sampai pada definisi yang sama dan dikatakan dengan tepat, ‘tidak ada definisi korupsi yang akan diterima secara merata di setiap negara.’ Definisi yang mungkin telah dibahas selama beberapa tahun di pelbagai forum yang berbeda tetapi tidak mungkin bagi komunitas internasional untuk menyepakati definisi yang sama. Sebaliknya, forum internasional lebih memilih berkonsentrasi pada definisi bentuk-bentuk korupsi tertentu.

Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa melawan Korupsi (*the United Nations Convention Against Corruption*) yang diterima Majelis Umum PBB pada Oktober 2003 juga tidak memberikan definisi korupsi. Definisi

khusus tentang tindak pidana korupsi diserahkan kepada yurisdiksi masing-masing negara yang terikat oleh konvensi (Anti-Corruption Resource Centre, 2017:1).

Beberapa organisasi internasional maupun badan lainnya memberikan batasan pengertian korupsi sebagai berikut:

1. **Transparansi Internasional.** Korupsi melibatkan pelaku dari pihak pejabat di sektor publik, baik itu politisi maupun pegawai negeri sipil, di mana mereka secara tidak patut dan melanggar hukum memperkaya diri mereka sendiri, atau siapa saja yang dekat dengan mereka, dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka.
2. **Bank Pembangunan Asia.** Korupsi melibatkan perilaku dari pihak pejabat di sektor publik dan swasta, di mana mereka secara tidak patut dan melanggar hukum memperkaya diri mereka sendiri dan/atau pihak lain yang memiliki hubungan dengan mereka, atau mendorong orang untuk melakukannya, dengan menyalahgunakan kedudukan yang dipercayakan kepada mereka.
3. **Komisi Independen Korea melawan Korupsi.** Korupsi adalah setiap pejabat publik yang terlibat dalam penyalahgunaan kedudukan atau wewenang dengan melanggar hukum sehubungan dengan tugas-tugas resmi mereka untuk tujuan mencari keuntungan untuk dirinya sendiri atau pihak ketiga (OECD, 2008:23).

Menurut Bank Dunia yang dimaksud dengan korupsi adalah menggunakan jabatan publik untuk memperoleh keuntungan ekonomi bagi individu (Bhargava, 2005:1). Definisi korupsi dari Bank Dunia ini yang kemudian diterima umum. Menurut Fleming & Zyglidopoulos (2009:5-6), definisi ini tidak mudah untuk diterapkan terhadap korupsi perusahaan, di mana tidak ada pejabat publik yang terlibat di dalamnya

dan di mana mungkin hanya ada keuntungan bagi perusahaan, tidak untuk individu pekerja.

Johnson & Sharma (Wouters, Ryngaert, & Cloot, 2013:34) membuat daftar jenis korupsi yang tidak lengkap tetapi dapat memberikan gambaran luasnya fenomena korupsi, yaitu:

1. Penyuapan dan gratifikasi.
2. Kleptokrasi (mencuri dan memprivatisasi dana publik).
3. Penyelewengan (penggelapan dan penyalahgunaan dana publik).
4. Tidak melaksanakan tugas atau kewajiban (kronisme).
5. Menjajakan pengaruh (mendukung makelar dan konflik kepentingan).
6. Menerima hadiah yang salah (uang 'cepat').
7. Melindungi pelayanan publik yang buruk.
8. Penyalahgunaan wewenang.
9. Memanipulasi peraturan.
10. Malpraktik pemilihan (membeli suara).
11. *Rent-seeking* (pejabat publik secara melawan hukum memungut biaya untuk pelayanan setelah membuat kekurangan buatan).
12. Klientelisme dan patronase (politisi memberikan keuntungan sebagai imbal jasa kepada pihak yang mendukungnya).
13. Kontribusi kampanye ilegal (memberikan hadiah yang tidak diatur untuk mempengaruhi kebijakan dan peraturan).

Di Indonesia, berdasarkan UU PTPK juga tidak ditemukan definisi korupsi dalam ketentuan umum pada Pasal 1 maupun dalam penjelasan umum dan penjelasan pasal-pasalnya. UU PTPK membagi tindak pidana menjadi dua, yaitu tindak pidana korupsi dan tindak pidana lain yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi. Tindak pidana korupsi diatur dalam Bab II terdiri atas tindak pidana korupsi berdasarkan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 5-16. Tindak pidana lain yang berhubungan dengan tindak pidana korupsi diatur dalam Bab III dari Pasal 21-24.

II. METODE

Penelitian ini adalah penelitian hukum doktrinal dan penelitian yang berorientasi pembaruan (*reform oriented research*). Penelitian hukum doktrinal digunakan untuk memberikan penjelasan terperinci mengenai bagian yang sulit untuk dipahami dari suatu aturan hukum tertentu (Hutchinson, 2008:1068), yang dalam penelitian ini mengenai makna menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK, serta hubungannya dengan konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi.

Penelitian hukum doktrinal dilakukan dengan cara menganalisis bahan hukum primer terdiri atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diubah dua kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN), UU PTPK, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), dan Putusan Nomor 977 K/Pid/2004, serta bahan hukum sekunder berupa buku-buku teks, artikel jurnal, dan hasil penelitian yang relevan dengan topik penelitian.

Penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan, dan pendekatan kasus. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep interpretasi modern, penyalahgunaan wewenang, dan tindak pidana korupsi. Pendekatan perundang-undangan untuk menganalisis Pasal 3 UU PTPK, dan pendekatan kasus untuk menganalisis pertimbangan hukum Putusan Nomor 977 K/Pid/2004. Penelitian yang berorientasi pembaruan digunakan mengevaluasi Pasal 3 UU PTPK untuk ditemukan kekurangannya kemudian diberikan

saran untuk perbaikannya. Penelitian yang berorientasi pembaruan adalah penelitian yang menyarankan perlunya dilakukan perubahan terhadap hukum (Argyrou, 2017:97).

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Makna Menyalahgunakan Wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK Berdasarkan Analisis Menggunakan Interpretasi Modern

Konsep menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi tertuang dalam Pasal 3 UU PTPK sebagai berikut:

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,- (satu miliar rupiah).

Berdasarkan dua analisis konteks dalam interpretasi modern, maka untuk menemukan makna menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK dilakukan dengan dua analisis tersebut. *Pertama*, analisis mengenai bahasa terhadap UU PTPK khususnya Pasal 3. *Kedua*, analisis konteks mengenai masalah hukum dengan mempelajari anatomi UU PTPK.

Analisis konteks mengenai bahasa terhadap UU PTPK menggunakan prinsip yang relevan yaitu prinsip *the noscitur a sociis*, prinsip *ejusdem generis*, prinsip *the expressio unius exclusio alterius*, dan prinsip *pari materia*. Berdasarkan prinsip *the noscitur a sociis* suatu hal diketahui dari *associated*-nya. *Associated*

utama dari konsep menyalahgunakan wewenang adalah wewenang. Tanpa wewenang tidak akan ada menyalahgunakan wewenang. Wewenang dan menyalahgunakan wewenang merupakan konsep hukum administrasi.

Prinsip *ejusdem generis* berarti jenis atau kelompok yang sama. Berdasarkan prinsip ini makna suatu kata dibatasi secara khusus dalam jenis atau kelompoknya (Hadjon & Djatmiati, 2005:26). Menyalahgunakan wewenang adalah konsep dalam jenis atau kelompok hukum administrasi, sehingga belum tentu atau tidak dapat digunakan untuk jenis hukum lainnya termasuk hukum pidana.

Prinsip *the expressio unius exclusio alterius* berarti menetapkan yang satu meniadakan yang lain, yang artinya jika suatu konsep telah digunakan untuk hal tertentu maka tidak berlaku untuk hal lain. Berdasarkan konsep ini menyalahgunakan wewenang telah dipakai dalam hukum administrasi, maka untuk konsep yang sama itu tidak berlaku untuk hukum lainnya termasuk hukum pidana.

Prinsip terakhir adalah prinsip *pari materia* yang artinya pada subjek (pokok bahasan) yang sama. Konsep menyalahgunakan wewenang menjadi subjek atau pokok bahasan dalam UU PTPK, UU PTUN, dan UU AP. Tiga undang-undang tersebut memiliki pokok bahasan berbeda. UU PTPK pokok bahasannya mengenai hukum pidana (tindak pidana korupsi), UU PTUN pokok bahasannya tentang hukum administrasi (hukum tata usaha materiel), dan hukum formalnya (hukum acara peradilan tata usaha negara), sedangkan UU AP pokok bahasannya juga mengenai hukum administrasi. Oleh karena UU PTPK memiliki pokok bahasan yang berbeda dengan UU PTUN dan UU AP, maka konsep

menyalahgunakan wewenang yang ada dalam UU PTPK dengan yang ada dalam UU PTUN dan UU AP tidak dapat diinterpretasi secara konsisten. Hanya konsep menyalahgunakan wewenang dalam UU PTUN dan UU AP saja yang dapat diinterpretasi secara konsisten karena berhubungan dengan subjek yang sama. Jadi, makna menyalahgunakan wewenang yang ada dalam UU PTPK berbeda dengan konsep menyalahgunakan wewenang yang ada di dalam UU PTUN dan UU AP.

Berdasarkan analisis konteks mengenai bahasa dengan lima prinsipnya tersebut dapat dipetik poin penting, bahwa interpretasi secara konsisten menggunakan interpretasi sistematis hanya dapat dilakukan jika dua atau beberapa undang-undang memiliki pokok bahasan yang sama, dan tidak berlaku untuk undang-undang dengan pokok bahasan yang berbeda. Interpretasi sistematis adalah menafsirkan undang-undang dengan menghubungkan dengan undang-undang lainnya atau keseluruhan sistem hukum (Mertokusumo, 2009:58). Setelah melakukan analisis konteks mengenai bahasa, langkah selanjutnya adalah melakukan analisis konteks mengenai hukum. Analisis konteks mengenai hukum berarti setiap kata, frasa, bagian, sub-bagian, pasal, dan ayat dalam UU PTPK harus ditafsirkan dalam konteks seluruh UU PTPK.

Pada bagian kondiserans 'Menimbang' huruf a UU PTPK disebutkan sebagai berikut:

Bahwa tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas, tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa.

Pada paragraf kedua bagian penjelasan umum UU PTPK disebutkan sebagai berikut:

Di samping hal tersebut, mengingat korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merupakan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara yang luar biasa. Dengan demikian, pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus antara lain penerapan sistem pembuktian yang dibebankan kepada terdakwa.

Dari memahami konsiderans ‘Menimbang’ dan penjelasan umum UU PTPK, maka jelas bahwa latar belakang atau filosofi dibuatnya UU PTPK adalah dalam rangka pemberantasan tindak pidana korupsi. Berdasarkan penjelasan umum UU PTPK tindak pidana korupsi adalah tindak pidana formal. UU PTPK terdiri atas 7 (tujuh) Bab dan Pasal 3 dimuat pada Bab II berjudul ‘Tindak Pidana Korupsi.’ Semua pasal dan ayat serta huruf atau angka di bawah judul tersebut harus bersangkutan paut dengan tindak pidana korupsi. Dengan demikian, untuk menemukan makna menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 harus ditafsirkan dalam konteks tindak pidana korupsi tidak dalam konteks lainnya. Jadi, menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK harus dimaknai dalam ruang lingkup tindak pidana korupsi bukan menyalahgunakan wewenang yang ada dalam wilayah hukum administrasi.

B. Pertimbangan Putusan Nomor 977 K/Pid/2004 yang Menafsirkan Makna Menyalahgunakan Wewenang Tidak Tepat

Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 977 K/Pid/2004 dalam perkara tindak pidana

korupsi dengan terdakwa HHS, memutuskan bahwa terdakwa terbukti secara sah dan meyakinkan telah bersalah melakukan tindak pidana ‘korupsi yang dilakukan secara bersama-sama dan sebagai perbuatan berlanjut.’ Terdakwa dipidana dengan pidana penjara selama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan membayar denda sebesar Rp20.000.000,- (dua juta rupiah), dengan ketentuan apabila denda tidak dibayar diganti dengan pidana kurungan selama 2 (dua) bulan. Putusan ini juga membatalkan putusan Pengadilan Tinggi Jakarta tanggal 29 Desember 2003 Nomor 146/PID/2003/PT.DKI., yang membatalkan putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat tanggal 3 April 2003 Nomor 2041/PID.B/2001/PN.Jkt. Pst.

Hal menarik dari Putusan Nomor 977 K/Pid/2004 ini, adalah bagian pertimbangan hukum yang menafsirkan makna menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi dengan cara mengambil alih konsep penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi. Pada bagian menimbang pada halaman 196 sampai dengan halaman 199 Mahkamah Agung menyatakan sebagai berikut:

Kesimpulannya dikatakan bahwa mengenai perkataan yang sama, hukum pidana mempunyai otonomi untuk memberikan pengertian yang berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum lainnya, akan tetapi jika hukum pidana tidak menentukan lain, maka dipergunakan pengertian yang terdapat dalam cabang hukum lainnya. Dengan demikian, apabila pengertian “menyalahgunakan kewenangan” tidak ditemukan eksplisitasnya dalam hukum pidana, maka hukum pidana dapat menggunakan pengertian dan kata yang sama yang terdapat atau berasal dari cabang hukum lainnya;

Bahwa ajaran tentang “*autonomie van het materiele strafrecht*” diterima oleh

Pengadilan Negeri Jakarta Utara yang selanjutnya dikuatkan oleh Putusan Nomor 1340 K/Pid/1992 tanggal 17 Februari 1992 sewaktu adanya perkara tindak pidana korupsi yang dikenal dengan perkara “Serifikat Ekspor” di mana MW didakwa melanggar Pasal 1 ayat (1) sub B Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 sebagai Kepala Bidang Ekspor Kantor Wilayah IV, Direktorat Jenderal Bea & Cukai Tanjung Priok, Jakarta. Oleh Mahkamah Agung dilakukan penghalusan hukum (*rechtsverwijning*) pengertian yang luas dari Pasal 1 ayat (1) sub B Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 dengan cara mengambil alih pengertian “menyalahgunakan wewenang” yang ada pada Pasal 52 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut atau yang dikenal dengan “*detournement de pouvoir*.” Memang, pengertian *detournement de pouvoir* dalam kaitannya dengan Freies Ermessen ini mengalami perluasan arti berdasarkan yurisprudensi di Prancis. Menurut Jean Rivero dan Waline, pengertian penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 (tiga) wujud, yaitu:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan;
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar untuk ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain;
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Menimbang, bahwa Mahkamah Agung berpendapat fakta-fakta yang telah terbukti di atas, membuktikan bahwa perbuatan terdakwa selaku seorang Direksi Bank Indonesia telah memenuhi unsur “menyalahgunakan wewenang” dari tindak pidana dalam Pasal 1 ayat (1) sub B Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, dalam pengertian sebagaimana dimaksud oleh yurisprudensi Mahkamah Agung tanggal 17 Februari 1992 Nomor 1340 K/Pid/1992 dalam perkara tindak pidana MW dan pendapat Jean Rivero dan Waline yang dianut oleh yurisprudensi Prancis.

Sesuai masalah yang diajukan dalam penelitian, tepatkah pertimbangan Mahkamah Agung yang menginterpretasi makna menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi dengan mengambil alih konsep menyalahgunakan wewenang dalam hukum administrasi ditinjau dari interpretasi modern. Berdasarkan hasil interpretasi modern terhadap UU PTPK yang menghasilkan simpulan bahwa makna menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi harus diinterpretasi dalam konteks tindak pidana korupsi bukan dalam konteks lainnya, maka makna menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi berada dalam ruang lingkup hukum pidana bukan di wilayah hukum administrasi. Dengan demikian, pertimbangan Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 977 K/Pid/2004 tidak tepat.

Berdasarkan Pasal 20 dan Pasal 21 UU AP telah diatur bahwa terjadinya penyalahgunaan wewenang diselesaikan melalui sarana hukum administrasi. Pasal 20 dan Pasal 21 UU AP menyatakan sebagai berikut:

Pasal 20

1. Pengawasan terhadap larangan penyalahgunaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 dan Pasal 18 dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah.

2. Hasil pengawasan aparat pengawasan intern pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa:
 - a. tidak terdapat kesalahan;
 - b. terdapat kesalahan administrasi; atau
 - c. terdapat kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian keuangan negara.
3. Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, dilakukan tindak lanjut dalam bentuk penyempurnaan administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Jika hasil pengawasan aparat intern pemerintah berupa terdapat kesalahan administratif yang menimbulkan kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, dilakukan pengembalian kerugian keuangan negara paling lama 10 (sepuluh) hari kerja terhitung sejak diputuskan dan diterbitkannya hasil pengawasan.
5. Pengembalian kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Badan Pemerintahan apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi bukan karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.
6. Pengembalian kerugian keuangan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dibebankan kepada Pejabat Pemerintahan apabila kesalahan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c terjadi karena adanya unsur penyalahgunaan wewenang.

Pasal 21

1. Pengadilan berwenang menerima, memeriksa, dan memutuskan ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan.
2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dapat mengajukan permohonan kepada Pengadilan untuk menilai ada atau tidak ada unsur penyalahgunaan

wewenang dalam keputusan dan/atau tindakan.

3. Pengadilan wajib memutus permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan diajukan.
4. Terhadap putusan Pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.
5. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara wajib memutus permohonan banding sebagaimana dimaksud pada ayat (4) paling lama 21 (dua puluh satu) hari kerja sejak permohonan banding diajukan.
6. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) bersifat final dan mengikat.

Berdasarkan Pasal 20 dan Pasal 21 UU AP tersebut jelas sekali bahwa penyalahgunaan wewenang berada dalam wilayah hukum administrasi. Dalam hal terjadi penyalahgunaan wewenang yang menimbulkan kerugian keuangan negara oleh badan atau pejabat pemerintahan diselesaikan melalui sarana yang ada dalam hukum administrasi yaitu oleh Aparatur Pengawas Intern Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara. Namun demikian, adanya dualisme mekanisme penyelesaian hukum perkara penyalahgunaan wewenang antara hukum pidana korupsi berdasarkan UU PTPK dengan hukum administrasi berdasarkan UU AP ini menjadikan penanganan tindakan penyalahgunaan wewenang tidak sesuai dengan asas kepastian hukum. Dapat saja tindakan penyalahgunaan wewenang oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan yang sudah diselesaikan dengan mekanisme hukum administrasi kemudian masih berlanjut menjadi perkara delik korupsi.

Peluang ini terbuka lebar karena ada dua rezim undang-undang yang berbeda yang sama-

sama mengatur penyalahgunaan wewenang tetapi dengan mekanisme penyelesaiannya yang berbeda. Dalam rangka mencegah terjadinya terjadinya ketidakpastian hukum ini harus dilakukan depenalisasi menyalahgunakan wewenang dari tindak pidana korupsi pada Pasal 3 UU PTPK. Depenalisasi berarti menjadikan yang semula tindak pidana menjadi bukan tindak pidana tetapi atas perbuatan tersebut dapat dikenakan sanksi menurut hukum perdata atau hukum administrasi (Pradel, 2008:106).

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan dari rumusan masalah dan hasil pembahasan penelitian, dihasilkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Makna menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK berdasarkan analisis menggunakan interpretasi modern memiliki makna hukum tersendiri sesuai konteksnya yaitu hukum pidana yang berbeda dengan makna menyalahgunakan wewenang menurut konsep hukum administrasi. Menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK harus dimaknai dalam ruang lingkup atau wilayah hukum pidana dan tidak dapat mengambil alih pengertian menyalahgunakan wewenang yang ada dalam wilayah hukum administrasi.
2. Berdasarkan analisis menggunakan interpretasi modern pertimbangan Putusan Nomor 977 K/Pid/2004 yang menafsirkan makna menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK sama dengan konsep menyalahgunakan wewenang dalam hukum administrasi adalah tidak tepat. Menafsirkan menyalahgunakan wewenang dalam Pasal 3 UU PTPK sama dengan

menyalahgunakan wewenang dalam hukum administrasi berimplikasi pada dualisme pengaturan dan penyelesaian menyalahgunakan wewenang, yaitu berdasarkan hukum pidana dan hukum administrasi, dan hal ini berakibat pada tidak adanya kepastian hukum.

V. SARAN

Berdasarkan hasil pembahasan dan simpulan dalam penelitian diberikan saran sebagai berikut:

1. Pengemban kewenangan pembentuk undang-undang dalam perubahan atau penggantian UU PTPK dengan UU PTPK yang baru dapat mendepenalisasi menyalahgunakan wewenang dari bagian inti tindak pidana korupsi.
2. Hakim dalam menyelesaikan perkara tindak pidana korupsi dapat menggunakan interpretasi modern dalam pertimbangan hukumnya untuk menemukan makna yang tepat mengenai menyalahgunakan wewenang dalam tindak pidana korupsi pada Pasal 3 UU PTPK.

DAFTAR ACUAN

Buku

- Efendi, A. & Poernomo, F. (2017). *Hukum administrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Fleming, P. & Zyglidopoulos, S.C. (2009). *Charting corporate corruption: Agency, structure & escalation*. UK: Edward Elgar.
- Garner, B.A. (Ed). (2004). *Black's Law Dictionary*. St. Paul: Thomson West.

- Hadjon, P.M. & Djatmiati, T.S. (2005). *Argumentasi hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Kelsen, H. (2005). *Pure theory of law*. Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition by Max Knight. Clarck. New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd.
- Martin, E.A. (2002). *A dictionary of law*. Fifth Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Marzuki, P.M. (2005). *Penelitian hukum*. Jakarta: Prenada Media.
- McLeod, T.I. (1996). *Legal method*. Second Edition. London: Macmillan Press.
- Mertokusumo, S. & Pitlo, A. (1993). *Bab-bab tentang penemuan hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Mertokusumo, S. (2009). *Penemuan hukum suatu pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Ogden, C.K. & Richards, I.A. (1923). *The meaning of meaning a study of the influence of language upon thought & the science of symbolism*. New York: Harcourt, Brace & World, Inc.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development [OECD]. (2008). *OECD glossaries corruption a glossary of international standards in criminal law*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Pradel, J. (2008). *Criminal law*. Bermann, G.A. & Picand, E. (Eds). *Introduction to French Law*. AH Alphen aan den Rijn, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Putman, W.H. (1998). *Legal analysis & writing for paralegals*. Albany, NY: West Publishing.
- Schwartz, B. (2006). *French Administrative Law & the common-law world*. Clark, New Jersey: The Lawbook Exchange, Ltd.
- Seerden, R. & Stroink, F. (2002). *Administrative law in the Netherlands*. Seerden, R. & Stroink, F. (Eds). *Administrative law of the European Union, its member states & the United States: Comparative analysis*. Antwerpen-Groningen: Intersentia Uitgevers.
- Sekretariat Jenderal DPR RI [Setjen DPR RI]. (1999). *Risalah Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Sekretaris Panitia Khusus Sekretariat Jenderal DPR-RI.

Jurnal

- Anti-Corruption Resource Centre. (2017). UNCAC in a Nutshell. *U4 Anti-Corruption Resource Centre Brief*, 7, 1-8.
- Argyrou, A. (2017). Making the case for case studies in empirical legal research. *Utrecht Law Review*, 13(3), 95-113.
- Auby, J.M. (1970, July). The abuse of power in French Administrative Law. *The American Journal of Comparative Law*, 18(3), 549-564.
- Barnett, R.E. (2011). Interpretation & construction. *Harvards Journal of Law & Public Policy*, 34(1), 66-72.
- Bhargava, V. (2005, October). The cancer of corruption. *World Bank Global Issue Seminar Series*, 1-9.
- Brannon, V.C. (2018, April). Statutory interpretaion: Theories, tools, & trends. *Congressional Research Servive*, 1-64.
- Brett, P. (1953). The theory of interpreting statutes. *The University of Queensland Law Journal*, 2(2), 99-113.
- Conseil de L'europe. (1999). Explanatory report to the criminal law convention on corruption. *European Treaty Series*, 173, 1-29.

- De Sloovere, F.J. (1936). Contextual interpretation of statutes. *Fordham Law Review*, 5(2), 219-239.
- Dworkin, R. (1982). Law as interpretation. *Texas Law Review*, 60(60), 527-550.
- Fallon Jr, R.H. (2014, May). Three symmetries between textualist & purposivist theories of statutory interpretation & the irreducible roles of values & judgement within both. *Cornell Law Review*, 99(685), 685-734.
- Hadjon, P.M. (2015, Maret). Peradilan Tata Usaha Negara dalam konteks Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, 4(1), 51-64.
- Hutchinson, T. (2008). Critique & comment developing legal research skills: Expanding the paradigm. *Melbourne University Law Review*, 32(3), 1065-1095.
- Klass, G. (2018). Interpretation & construction in contract law. *George University Law Center*, 1-48.
- Li, J. & Piccolo, D.M. (2007). Reviving the modern rule in the interpretation of tax statutes: Baby steps taken in Canada Trustco, Mathew, Placer Dome & Imperial Oil. *CLPE Research Paper Series*, 03(06), 1-44.
- Parchomiuk, J. (2018). Abuse of discretionary powers in Administrative Law. Evolution of the judicial review models: from “administrative morality” to the principle of proportionality. *Casopis pro Právni Vědu a Paxi*, XXVI(3), 453-478.
- Solum, L.B. (2010). The interpretation-construction distinction. *Constitutional Commentary*, 27(95), 95-118.
- Talmadge, P.A. (2011). A new approach to statutory interpretation in Washington. *Seattle University Law Review*, 25(179), 179-211.
- Tanzi, V. (1998, May). Corruption around the world: Causes, consequences, scope, & cures. *IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department International Monetary Fund*, 98(63), 1-39.
- Wouters, J., Ryngaert, C., & Cloots, A.S. (2013). The international legal framework against corruption: Achievements & challenges. *Melbourne Journal of International Law*, 14, 1-76.

Sumber lainnya

<http://www.etymonline.com>> word > corrupt. Diakses 9 Februari 2019.